



Munich Personal RePEc Archive

Pension reform and the socioeconomic status of older people in Britain and Germany

Jay Ginn and Uwe Fachinger and Winfried Schmähl

Centre for Social Policy Research

April 2007

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3189/>

MPRA Paper No. 3189, posted 11. May 2007

Jay Ginn, Uwe Fachinger und Winfried Schmähl¹

**Reformen der Alterssicherung und
der sozioökonomische Status Äterer
in Großbritannien und Deutschland**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2007

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen
eMail: ufach@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Jay Ginn ist Visiting Professor am Centre for Research on Ageing and Gender, Department of Sociology, University of Surrey, Großbritannien.

PD Dr. habil. Uwe Fachinger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik.

Prof. Dr. Winfried Schmähl ist Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik.

¹ Für hilfreiche Kommentare und Anregungen danken wir Dr. Petra Buhr.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Alterssicherungssysteme in Großbritannien und Deutschland und zeigt den derzeitigen sozioökonomischen Status der älteren Menschen auf. Ausgehend von einer sehr kurzen und nur die Grundkonzeption charakterisierenden Darstellung der Alterssicherungssysteme werden die politische Diskussion und die Entwicklung der Gesetzesgrundlagen vor allem seit der Jahrtausendwende dargestellt. Anschließend wird anhand der vier Kriterien: Angemessenheit, Ungleichheit, Nachhaltigkeit und Aufrechterhaltung der Sparanreize die gegenwärtige Alterssicherungspolitik evaluiert, bevor die sich abzeichnenden Herausforderungen in den nächsten zehn Jahren skizziert werden. Den Abschluß bilden einige sich aus der Analyse ergebende Folgerungen.

Summary

The paper outlines in short the development of old age security systems in the United Kingdom and Germany and shows the current state of the socio-economic status of the elderly. We start with a brief and only the basic conception characterizing description of the old age security systems, followed by a presentation of the political discussion and the development of the law since 2000. Then the current old age policy is evaluated on the basis of four criteria: Income adequacy for pensioners, degree of inequality of pensioner incomes, sustainability of pension schemes and maintenance of incentives to save. This is followed by a brief outline of the emerging challenges over the next ten years. Finally some conclusions are drawn, which occur from the analysis.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	5
B. Geschichtlicher Hintergrund	5
I. Ursprünge der staatlichen Alterssicherung	5
II. Zunahme der Pensionen in der zweiten Säule in den 1960er und 1970er Jahren	6
III. Einschränkungen, die 1980er und 1990er	7
C. Trends und politische Debatte seit 2000	10
I. Reformen zur Förderung der privaten Vorsorge	11
II. Reformen der staatlichen Alterssicherung	12
III. Altersarmut	16
IV. Erhöhung der Ersparnisse durch private Altersvorsorge	17
D. Einige wichtige Fragen in der Diskussion über die Ausgestaltung der Altersvorsorge	20
I. Wie sollte die Alterssicherungspolitik auf die Zunahme der Lebenserwartung reagieren?	20
II. Sollten Steuerbefreiung und Erstattungen beendet werden?	21
III. Sollten Arbeitgeber gezwungen werden, mehr zur Alterssicherung beizutragen?	22
E. Evaluation der gegenwärtigen Alterssicherungspolitik	22
I. Angemessenheit der Einkommen	23
II. Ungleichheit der Alterseinkommen	23
III. Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme	26
IV. Aufrechterhaltung der Sparanreize	27
F. Herausforderungen in den nächsten zehn Jahren	28
G. Schlußfolgerungen	29
Literatur	31

A. Einleitung

Die Privatisierung der Alterssicherung – das heißt, eine Verschiebung des Fokus der Alterssicherung von der staatlichen Vorsorge hin zum privaten Sektor betrieblicher und privater Alterssicherung – zeigt sich überall in Europa in Abhängigkeit von den herrschenden sozialen Wertvorstellungen und der politischen Durchsetzbarkeit. Gerechtfertigt wurden die Reformen mit dem demographischen Wandel. Es wurde behauptet, dass staatliche Systeme, die auf der Generationensolidarität eines Umlageverfahrens beruhen, unhaltbar seien, da sie den nachfolgenden Generationen eine unfaire Belastung aufbürden und einen Konflikt zwischen den Erwerbstätigen und den Rentnern verursachen würden (Johnson et al. 1989; Weltbank 1994). Ferner wurde unterstellt, dass private Alterssicherungssysteme dieses vermeiden können und deshalb gefördert werden müssten, während gleichzeitig die staatliche Alterssicherung reduziert werden sollte.

Viele Staaten der Europäischen Union, einschließlich Deutschland, sind Großbritanniens Beispiel gefolgt, indem sie einen Wechsel hin zu vermehrter privater Altersvorsorge gefördert haben. In diesem Beitrag vergleichen wir das deutsche und das britische Alterssicherungssystem bezogen auf ihre Geschichte und ihre Struktur, ihre Entwicklung und die politischen Debatten, die Auswirkungen der politischen Entscheidungen auf Rentner und Arbeitnehmer und die Herausforderungen für die nächsten zehn Jahre. Dabei wird deutlich, dass eine Privatisierung der Altersvorsorge kein Allheilmittel darstellt, sondern weitere Probleme schafft.

B. Geschichtlicher Hintergrund

I. Ursprünge der staatlichen Alterssicherung

In Großbritannien sollte das Modell der sozialen Sicherung, wie es im Beveridge Report (1942) formuliert worden war, einerseits ein Minimaleinkommen im Alter garantieren und andererseits eine maximale Förderung der freiwilligen Vorsorge durch private Pensionen oder andere Sparformen gewährleisten. Das von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegründete Alterssicherungssystem in der Sozialversicherung (National Insurance Pension Scheme) wurde schon sehr bald nach dem Umlageverfahren finanziert, um unmittelbar Renten an alte Leute auszahlen zu können. Die Höhe der „existenzsichernden“ Renten nach Beveridge basierte nicht auf objektiven Untersuchungen zur Bedürftigkeit und lag deshalb für den größten Teil der Nachkriegszeit unter dem Niveau der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen. Die Renten reichten nicht zur Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs, und zwischen 20% und 30% der Rentner beanspruchten bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen (Dilnot et al 1984). Die Grundrente ersetzte für den größten Teil des Zeitraumes zwischen 1948 und 1971 nur 17% der Einkommen von Männern, erhöhte sich aber bis 1981 auf 20%. Frauen wurden durch das Beveridge System schlecht gestellt, da man bei der Konzeption davon ausgegangen war, dass verheiratete Frauen keine eigenständige Alterssicherung brauchen würden. Dennoch lag das Rentenzugangsalter für Frauen bei 60 Jahren, verglichen mit 65 Jahren für Männer.

Im Gegensatz zu Großbritannien entstanden einige der zentralen Gestaltungskriterien des gegenwärtigen deutschen Alterssicherungssystems bereits im späten 19. Jahrhundert. Schon damals wurde über kapitalfundierte Finanzierung versus umlagefinanzierte Verfahren genauso wie über einkommensbezogene Rente versus Grundrenten diskutiert. Anstelle einer steuerfinanzierten Einheitsrente – welche Bismarck ursprünglich plante – fiel die politische Entscheidung für ein Versicherungsmodell, allerdings mit einem schwachen Zusammenhang von Einkommen und Renten sowie mit niedrigen Leistungen (Schmähl 2001). Im Jahre 1889 wurde die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) als dritter Zweig der Sozialversicherung eingeführt. Die Finanzierung erfolgte hauptsächlich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über einkommensbezogene Beiträge, allerdings auch durch Teile des allgemeinen Steueraufkommens. Das maßgebliche politische Ziel war die Vermeidung von Altersarmut und die Reduzierung der Belastung der Kommunen und Gebietskörperschaften von der Armenunterstützung. Aber dennoch blieb in Deutschland das Leistungsniveau unter dem eines armutsvermeidenden Niveaus.

Wie auch in Großbritannien, erfolgte die Finanzierung zunächst überwiegend nach dem Umlageverfahren, um die Leistungen schon unmittelbar nach Einführung der neuen Sozialversicherung zahlen zu können. Allerdings wurde auch Vermögen angesammelt, das aber durch ökonomische Krisen und Inflation immer wieder verloren ging, so dass das Umlageverfahren faktisch beibehalten werden mußte.

II. Zunahme der Pensionen in der zweiten Säule in den 1960er und 1970er Jahren

Ab 1961 wurde in Großbritannien eine kleine staatliche Graduated Pension eingeführt, um die Grundrente zu ergänzen. Da Betriebsrenten nur für eine kleine Minderheit von Arbeitnehmern zugänglich waren, führte diese Reform für alle Arbeitnehmer ein einkommensbezogenes System ein. Trotzdem war es zu wenig und zu spät, um der Nachfrage nach privater Vorsorge entgegen zu wirken (Hannah 1986). Mit der Einführung der Graduate Pension wurde es für Arbeitnehmer zugelassen, sich von der Versicherungspflicht in diesem System befreien zu lassen – das sogenannte *contracting out* –, wenn eine alternative Form der Alterssicherung nachgewiesen werden konnte, die allerdings einem bestimmten Standard entsprechen mußte. Damit reduzierten sich die Einnahmen der staatlichen Alterssicherungssysteme, da nun ein Teil der Beiträge zur Sozialversicherung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in neu gegründete Betriebsrentenkassen eingezahlt wurden. Die meisten dieser Systeme sahen eine festgesetzte Leistungshöhe beim Rentenzugang vor, die aus der Dauer der Zugehörigkeit und dem letzten Gehalt ermittelt wurde. Die Zahl der Betriebsrenten stieg sprunghaft von nur 13% der Erwerbstätigen im Jahre 1963 auf 47% im Jahr 1967 an und verblieb auf diesem Niveau, mit einem kleinen Abfall auf 46% in den 1970ern (Hannah 1986). Das Beveridge System hatte „... die Bedingungen zum Wachstum eines Multi-Milliarden-Pfund Unternehmens der privaten Altersvorsorge innerhalb des Systems der sozialen Sicherung geschaffen“ (Shragge 1984: 33, Übersetzung der Verfasser). Die Beiträge der britischen Arbeitgeber zur Sozialversicherung, als Teil der Gesamtvergütung der Arbeitnehmer, haben sich zwischen der Mitte der 1960er und den 1980er Jahren verdoppelt (Green et al. 1984).

Im Gegensatz dazu lag der Schwerpunkt der Politik in Westdeutschland in einer großzügigeren Ausgestaltung des staatlichen Alterssicherungssystems, insbesondere durch eine paradigmatische

Reform im Jahr 1957. Es wurden dynamische Elemente in das System eingeführt, wovon die Kopplung der Renten an das Einkommenswachstum hervorzuheben ist. Ein maßgebliches Ziel der Reform war, daß staatliche Renten nicht nur Altersarmut vermeiden, sondern auch das individuelle Einkommen in einem gewissen Umfang ersetzen sollten. Die Dynamisierung bedeutete, daß die Rentenempfänger nun an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhaben konnten. Diese radikale Reform wurde gegen den Widerstand der Arbeitgeber und anderer industrieller Organisationen sowie der Zentralbank durchgesetzt. Deren Befürchtung war, daß die dynamische Rente die Inflationsrate erhöhen und die Sparfähigkeit und -bereitschaft zur Altersvorsorge in privaten kapitalfundierte Systemen unterminieren würde. Diese Befürchtungen erwiesen sich als gehaltlos, da sich betriebliche leistungsorientierte Renten als Ergänzung der staatlichen Absicherung weiter entwickelten und diese nicht – wie in Großbritannien – ersetzten (Schmähl 1997). Betriebliche Renten beschränkten sich jedoch hauptsächlich auf Erwerbstätige in Großunternehmen².

Radikale Verbesserungen bei den öffentlichen Renten gab es in Großbritannien bis 1975 nicht. Unter einer Labourregierung wurde die Anpassung der Grundrenten formal an die durchschnittliche Lohnentwicklung – oder Inflationsrate, falls diese höher war – gekoppelt. Die Rentenbedürfnisse von Frauen wurden durch die Home Responsibilities Protection (HRP) geregelt, wonach Ansprüche auch aus Erziehungs- und Pflegezeiten erwachsen können. Ein neues State Earnings Related Pension Scheme (SERPS), das auf den zwanzig höchsten Jahreseinkommen basierte, ersetzte die niedrige Graduate Pension. Dieses neue Paket staatlicher Renten hätte durch eine Umverteilung zugunsten der Geringverdiener und eine Verringerung der nachteiligen Effekte der Pflege- und Erziehungsphasen für Frauen für wesentlich adäquatere Renteneinkommen gesorgt, wenn es ihm vergönnt gewesen wäre zu wirken und zu reifen. Diese Änderungen wurden aber von den neo-liberalen Reformen der 1980er überholt.

In Westdeutschland wurde in den frühen 70er Jahren die großzügige Ausgestaltung des staatlichen Alterssicherungssystems weiter vorangetrieben. Es wurde unter anderem für Männer die Möglichkeit der Frühverrentung mit 63 Jahren, ohne versicherungsmathematisch kalkulierte Rentenabschläge, anstelle des normalen Rentenzugangsalters mit 65 eingeführt. Für Frauen bestand schon seit 1957 die Möglichkeit, mit 60 Jahren die Rente zu beziehen. Die Erwerbsquoten der älteren Männer sanken drastisch – für die 63jährigen von 67% im Jahr 1972 auf ungefähr 20% in weniger als zwanzig Jahren, ein stärkerer Abfall als in Großbritannien. Im Zusammenhang mit weiteren politisch entschiedenen Leistungen und der längeren Dauer der Rentenbezugszeit aufgrund der Zunahme der Lebenserwartung erhöhten sich die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Beitragssatz stieg von 14% (1957) auf 18% (1973).

III. Einschränkungen, die 1980er und 1990er

Die 1979 gewählte konservative britische Regierung verfolgte eine individualistische Wettbewerbsideologie, die auch in der Privatisierung vieler Bereiche der sozialen Sicherung zum Ausdruck kam. Die Reformen umfassten die Kürzung staatlicher Renten und die Förderung neuer privater Renten als Alternative zu SERPS. 1980 wurde die Grundrente preisindexiert, was ihren relativen Wert von 20% des männlichen Durchschnittsverdienstes im Jahr 1981 auf rund 15% im Jahr

² Eine Analyse der Reform des Jahres 1957 – mit weiteren Literaturhinweisen – findet sich in Schmähl (2007).

2004 reduzierte. SERPS wurde im Jahr 1986 durch die Berechnung der Renten auf der Grundlage der durchschnittlichen Einkommen der über 49 Jahre alten Männer und der über 44 Jahre alten Frauen eingeschränkt. Gesetzliche Regelungen im Jahr 1995 brachten weitere Einschränkungen im SERPS. Das Rentenzugangsalter für Frauen wurde von 60 auf 65 Jahre erhöht – mit einer stufenweisen Einführung in der Zeit zwischen 2010 und 2020 – und die Hinterbliebenenrente aus SERPS wurde mit Wirkung ab 2002 von 100% auf 50% reduziert.

Private Renten sind beitragsorientierte (DC) Konten, bei denen die Ansprüche des Beschäftigten nicht bei einem Wechsel des Arbeitgebers verfallen, sondern an den Versicherten gebunden sind, und deren Kapital zu Beginn oder während des Ruhestandes verrentet werden muß. Um Arbeiter zu ermutigen, eine private Rente abzuschließen, wurden finanzielle Anreize geschaffen, die aus Mitteln der Sozialversicherung finanziert wurden. Diese Anreize sowie aggressive Verkaufstechniken haben viele Beschäftigte dazu bewogen, SERPS oder ein leistungsorientiertes betriebliches Altersvorsorgesystem zugunsten einer privaten Rente zu verlassen. Private Rentensysteme haben jedoch zahlreiche Nachteile. So wird das Anlagerisiko gänzlich vom versicherten Beschäftigten getragen und nicht vom Arbeitgeber bzw. Versicherungsunternehmen. Weiterhin können die Kosten für die Verwaltung, das Anlagemanagement und die Verrentung den Wert der Beiträge um 45% reduzieren (Murthi et al. 2001). Die von der Einkommenshöhe unabhängigen konstanten Beitragzahlungen und die Abschlußgebühren waren für Geringverdiener und diejenigen mit unterbrochenen Beitragszahlungen unverhältnismäßig hoch. Für geschätzte 30% bis 40% der Inhaber von privaten Rentenverträgen übersteigen die Kosten die insgesamt gezahlten Beiträge (Disney and Johnson 1997). Bis zum Jahr 1993 hatten fünf Millionen Menschen sich für private Renten entschieden, von denen viele schlechter gestellt sind im Vergleich zu der Situation des Verbleibs in der betrieblichen Alterssicherung oder SERPS – dieses Faktum wird als sogenannter „mis-selling scandal“ charakterisiert (Ward 1996). Als Alternative zu privaten Renten traten einige Unternehmen den beitragsorientierten Gruppenpensionssystemen bei. Dadurch wurden die Verwaltungskosten verringert und das Anlagerisiko reduziert.

Die Rentenpolitik der Konservativen wurde Großteils von der „New Labour“ Regierung von 1997 beibehalten, wobei die Erhöhung der privaten Rentenvorsorge von 40 auf 60% der Gesamtabsticherung ein Ziel war (DSS 1998).

In Westdeutschland wurden die Verbesserungen im staatlichen Alterssicherungssystem einige Jahre später (1989) neu überdacht. Die optimistischen ökonomischen Erwartungen, auf deren Basis die 1972er Reform erfolgte, hatten sich u. a. aufgrund des ersten Ölpreisschocks geändert, was zu einigen ad-hoc Maßnahmen zur Reduzierung der steigenden Ausgaben führte. Die demographische Entwicklung durch eine Verringerung der Fertilität und Erhöhung der Lebenserwartung im Zusammenhang mit Veränderungen der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt führten zu Voraussagen über eine Zunahme des Verhältnisses von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern im Alterssicherungssystem. Die Erwartung eines höheren Beitragssatzes in der GRV belebte die Diskussion über eine weitere große Rentenreform. Diese wurde im Parlament am 9. November 1989 beschlossen, allerdings traten die meisten Elemente des Reformpakets im Jahr 1992 in Kraft³.

³ Die meisten Elemente der 1992er Reform steuerten die Überführung des Rentensystems der DDR in das westdeutsche Rentensystem. Dieser Prozeß begann zusammen mit der Einführung der DM in der DDR im Juli 1990, einige Monate bevor die politische Vereinigung im Oktober 1990 erfolgte.

Die Rentenreform im Jahr 1992 zielte darauf ab, die steigenden Ausgaben in der GRV und den zum Budgetausgleich erforderlichen Anstieg des Beitragssatzes zu reduzieren. Der Kern des Reformpakets bestand aus verschiedenen, sich gegenseitig beeinflussenden Maßnahmen, um einen sich selbst regulierenden Mechanismus zu erreichen (Schmähl 1993). Die Anpassung der Renten folgte der Entwicklung der Netto- statt der Bruttolöhne. Während in den vergangenen Dekaden die Nettorenten stärker als die durchschnittlichen Nettolöhne angestiegen waren, sollte in der Zukunft die Entwicklung parallel verlaufen und ein stabiles Nettorentenniveau von 70 % bei 45 Entgeltpunkten bewirken – erreicht z. B. durch eine 45jährige ununterbrochene Erwerbstätigkeit zum jeweiligen Durchschnittslohn⁴. Der Bundeszuschuß, der zur Deckung der Ausgaben für interpersonelle Umverteilung dient, verblieb angebunden an den durchschnittlichen Bruttolohn und nun zusätzlich an die Zunahme des Beitragssatzes zur Sozialversicherung. Die neuen Regelungen führten dazu dass, sobald eine Erhöhung des Beitragssatzes erforderlich wird, sich der Anpassungssatz reduziert und der Bundeszuschuß ansteigt, um die notwendige Erhöhung des Beitragssatzes zu reduzieren. Die 1992er Rentenreform kennzeichnet die GRV eindeutig als ein leistungsorientiertes System mit einem Verteilungsziel: Die Stabilisierung des Nettorentenniveaus. Es wurde erwartet, dass bis zum Jahr 2030 der Beitragssatz anstatt auf über 36% (ohne die ergriffenen Maßnahmen) „nur“ auf rund 27% ansteigen würde. Zusätzlich wurden im Falle eines vorzeitigen Rentenbezugs (vor dem 65sten Lebensjahr) sukzessive versicherungsmathematische Abschläge in Höhe von 3,6% pro Jahr eingeführt. Dies sollte als Anreiz dienen, später „in Rente zu gehen“.

Obwohl sich die Langfristperspektive hinsichtlich der Finanzierung der GRV nach 1989 nur wenig änderte, begann im Jahr 1996 eine neue verstärkte Rentendiskussion über die vorausberechnete Erhöhung des Beitragssatzes. Arbeitgeber, industrielle Organisationen und viele Politiker forderten, dass der Beitragssatz 20% nicht übersteigen dürfe. Die Lohnzusatzkosten, insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, wurden der entscheidende Faktor in der Debatte über die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Firmen. Der Beitragssatz stieg von 19,2% im Jahr 1996 auf 20,3% in den Jahren 1997 und 1998, wobei rund zwei Prozentpunkte den Kosten der deutschen Vereinigung geschuldet waren und ein weiterer Prozentpunkt der Finanzierung der Kosten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Frühverrentung. Diese waren übereinstimmend von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Politikern beschlossen worden, um die GRV zur Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeitszahlen zu nutzen und sogenannte „unblutige Entlassungen“ älterer Arbeitnehmer und eine Verjüngung der Belegschaft zu ermöglichen.

Es wurde erwartet, dass der Beitragssatz aufgrund der demographischen Entwicklung auf ungefähr 26% im Jahr 2030 ansteigt, was die Umlagefinanzierung erheblich unter Druck setzen würde. Im Jahr 1997 wurde deshalb eine weitere, die Ausgaben reduzierende Reform von der christlich-liberalen Koalition vorgeschlagen (Schmähl 1999), die allerdings nicht von der rot-grünen Koalition, die 1998 gebildet wurde, umgesetzt wurde.

Die neue Regierung erklärte im Jahr 1998, dass die Sozialleistungen sich mehr auf diejenigen konzentrieren sollten, die sie am meisten brauchten, und nahm schließlich einen Paradigmenwechsel vor: die Ersetzung eines Teils der umlagefinanzierten GRV durch private kapitalfundierte Renten. Dies wurde als der einzige Weg aus den angenommenen Schwierigkeiten betrachtet. Die

⁴ Eine geringere (höhere) Zahl an Entgeltpunkten führt zu einem entsprechend geringeren (höheren) Nettorentenniveau.

Debatte war eingebunden in politische Schlagwörter wie „finanzielle Nachhaltigkeit“ aufgrund einer sich abzeichnenden „demographischen Krise der Umlagefinanzierung“, intergenerationale Gerechtigkeit, d. h. das Aufrechnen von Einkommen der Rentenempfänger gegen die steigende Belastung von jüngeren Kohorten⁵, sowie die Herausforderungen der Globalisierung, die niedrigere Arbeitgeberbeiträge zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich mache. Mit dem Paradigmenwechsel, der Verlagerung der Renten in den privaten Bereich, sollte die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV gesichert werden und er sollte alle gegenwärtigen und zukünftigen Rentner besser stellen, ein Ergebnis, dass durch die Hausse auf den Aktienmärkten im Jahr 1998 vermeintlich bestätigt wurde. Andere Ansichten – ursprünglich von Parlamentsangehörigen des linken Flügels der SPD und Gewerkschaften – fanden kein Gehör. In der Ökonomik unterstützte die herrschende Meinung diese neue Rentenreformstrategie.

C. Trends und politische Debatte seit 2000

In Großbritannien unterschieden sich die dominierenden Vorstellungen der Politiker erheblich von denen der Rentenempfänger, der Gewerkschaften, der meisten wissenschaftlichen Experten sowie den Forschungsinstituten. Diejenigen, die die Richtlinien der Politik bestimmten, sträubten sich gegen eine Erhöhung der Grundrente zur Vermeidung der Armut und befürworteten stattdessen bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen. Die ideologische Bevorzugung der privaten Alterssicherung setzte sich trotz der wachsenden Beweise der Marktrisiken und Betrugereien fort. Kritiker haben mit Nachdruck die zunehmende Einkommensungleichheit und Armut sowie die Nachteile der Bedürftigkeitsprüfung betont.

In Deutschland wurde die Begrenzung des Beitragssatzes zur GRV (auf 20% bis 2020 und 22% bis 2030) zum alles dominierenden politischen Ziel, wohingegen das Leistungsniveau zu einer abhängigen Größe degenerierte. Diese Veränderung von einem leistungsorientierten hin zu einem beitragsorientierten Ansatz bezog sich sowohl auf die staatliche als auch auf die betriebliche Altersversorgung. Die neue politische Strategie führt

- zu einer Reduzierung der Belastung öffentlicher Haushalte,
- zu einer Reduzierung der Arbeitskosten der Unternehmen,

aber

- zu einer Zunahme der Gesamtkosten privater Haushalte zur Finanzierung staatlicher und privatwirtschaftlicher Sicherungssysteme, die allbekannte „doppelte“ Belastung in Folge einer Umstellung von umlage- zu kapitalfundierter Finanzierung, und
- zur Einführung der Vollbesteuerung von Renten, unabhängig davon, ob sie aus einer Sozialversicherung, einer privaten Lebensversicherung oder aus einer betrieblichen Altersvorsorge entstammen.

⁵ In diesem Zusammenhang wurden die Erwerbstätigengenerationen gegen die Generationen der Rentner und Pensionäre ausgespielt und es wurde sogar von einem „Krieg der Generationen“ gesprochen; siehe hierzu Fachinger (2007).

Es kann längerfristig erwartet werden, dass eine Transformation der staatlichen Alterssicherung von einem Absicherungssystem mit einer relativ engen Beitrags-Leistungs-Relation hin zu einem System mit erheblichen Umverteilungselementen stattfindet.

I. Reformen zur Förderung der privaten Vorsorge

Die britische Regierung musste den begrenzten Zugang von Arbeitern zu betrieblichen Rentensystemen und die exorbitant hohen Kosten privater Renten anerkennen und führte deshalb im Jahr 2001 Rentenfonds (Stakeholder Pensions – SHPs) ein. Hierbei handelt es sich um eine stärker regulierte Form der privaten Renten, die zwar von denselben Unternehmen, aber für Personen mit geringen bis mittleren Einkommen angeboten werden. Unternehmen ohne ein betriebliches Alterssicherungssystem müssen ihren Beschäftigten die Möglichkeit zur Beteiligung an einem dieser Rentenfonds anbieten. Die Verwaltungskosten wurden pro Jahr auf 1% des Fonds beschränkt⁶. Die Gesamtkosten blieben dennoch hoch, da versteckte Gebühren – z. B. für den Vertrieb – nicht nach oben begrenzt sind. Die Inanspruchnahme der privaten Rentenfonds war bisher eher bescheiden und bestand hauptsächlich aus dem Wechsel aus einer unregulierten privaten Altersvorsorge. Dies reflektiert das Misstrauen in private Rentensysteme aufgrund der skrupellosen und oft illegalen Verkaufspraktiken, dem oben bereits erwähnten „mis-selling scandal“, und der drastischen Reduzierung der Kapitalrendite nach 2000.

Auch in Deutschland wurden Reformen in der privaten und betrieblichen Alterssicherung durchgeführt. Bestimmte Arten der privaten Altersvorsorge werden finanziell gefördert, sobald diese gewisse Bedingungen erfüllen⁷, wie beispielsweise die Garantie auf den nominalen Betrag des eingezahlten Vermögens⁸ und der Verrentung des akkumulierten Kapitals zum Zeitpunkt des Übergangs in den Ruhestand oder bei Erwerbsunfähigkeit. Die fiskalische Förderung wird schrittweise eingeführt. Ab dem Jahr 2008 werden Beiträge bis zur Höhe von 4% des individuellen Bruttoeinkommens gefördert. Die steuerlichen Anreize bzw. die Zulagen sind hauptsächlich auf Personen mit niedrigem Einkommen und mit Kindern ausgerichtet. Es ist allerdings fraglich, ob Haushalte mit einem geringen Einkommen überhaupt über die dafür notwendige Sparfähigkeit verfügen, wohingegen sie aufgrund der indirekten Steuern mit zur Finanzierung der Förderung beitragen. Haushalte mit hohem Einkommen könnten demgegenüber aufgrund der steuerlichen Anreize zu den geförderten Anlageformen wechseln, ohne Erhöhung der Spartätigkeit für die private Altersvorsorge.

Hinsichtlich der betrieblichen Altersvorsorge ist es Arbeitnehmern per Gesetz erlaubt, bis zu 4% ihres Bruttoeinkommens bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der GRV in ein beitragsorientiertes betriebliches Altersvorsorgesystem des jeweiligen Unternehmens in Form einer Gehaltsumwandlung zu zahlen⁹. Zusätzlich wurde eine grundlegende Veränderung der Besteuerung der Renten eingeführt. Renten aus der GRV, bei denen bisher vom „Ertragsanteil“ Steuern zu zahlen

⁶ Der Prozentsatz könnte allerdings unter dem Druck der Anbieter auf 1,5% steigen.

⁷ Diese Formen werden häufig als „Riester-Renten“ bezeichnet, benannt nach dem damals amtierenden Minister.

⁸ Jedoch abzüglich bestimmter (Verwaltungs-)Kosten.

⁹ Derartige Renten entsprechen eher einer privaten, als einer traditionellen betrieblichen Altersversorgung – diese wurde in Deutschland hauptsächlich vom Unternehmen finanziert und war leistungsorientiert ausgestaltet.

waren, unterliegen in der Zukunft sukzessive bis zur vollen Höhe der Besteuerung, während die Arbeitnehmerbeiträge zur GRV schrittweise das zu versteuernde Einkommen reduzieren werden.

II. Reformen der staatlichen Alterssicherung

Die zentrale Reform in Großbritannien war der Ersatz der SERPS durch eine sogenannte zweite staatliche Zusatzversorgung (State Second Pension – S2P). Diese Rente ist einkommensbezogen, aber dennoch umverteilend zugunsten derjenigen mit unterdurchschnittlichen Einkommen ausgelegt. Weiterhin werden begrenzte Beitragsgutschriften für Pflege Tätigkeit und Kinderbetreuung in der Familie gewährt. Die Umverteilungswirkungen dieser Zusatzversorgung sollen bei in der Zukunft steigenden Ansprüchen durch die Reduzierung der Grundrente, soweit diese preisindexiert bleibt, ausgeglichen werden.

Vorausberechnungen der Regierung zeigen, dass die Leistungen der staatlichen Renten (Grundrente und SERPS/S2P) von rund £ 34 Mrd. auf etwa £ 26 Mrd. (in Preisen von 1997) zwischen 2020 und 2050 sinken werden – oder von 4,4% auf 3,4% des Bruttoinlandproduktes.

Tabelle 1
Vorausberechnungen der Veränderungen in der Altersstruktur,
der Erwerbstätigkeit und der öffentlichen Ausgaben für Alterssicherung, 2000 – 2050

	Großbritannien		Deutschland	
	2000	2050	2000	2050
Anteil der 65jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung ab 15	19	30	19	33
Anteil der Nichtbeschäftigten an der Gesamtbevölkerung ab 15	41	49	45	51
Anteil der öffentlichen Ausgaben* für Renten am BIP (Alter 55 und älter)	4.4	3.4	12	17
Anteil der Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen für Rentenempfänger am BIP	1.0	2.6	–	–

Anmerkungen: * Ohne bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen in Großbritannien, einschließlich der Ausgaben für Beamtenpensionen in Deutschland.

Quellen: Eigene Berechnungen aus Economic Policy Committee (2003) sowie GAD (2003).

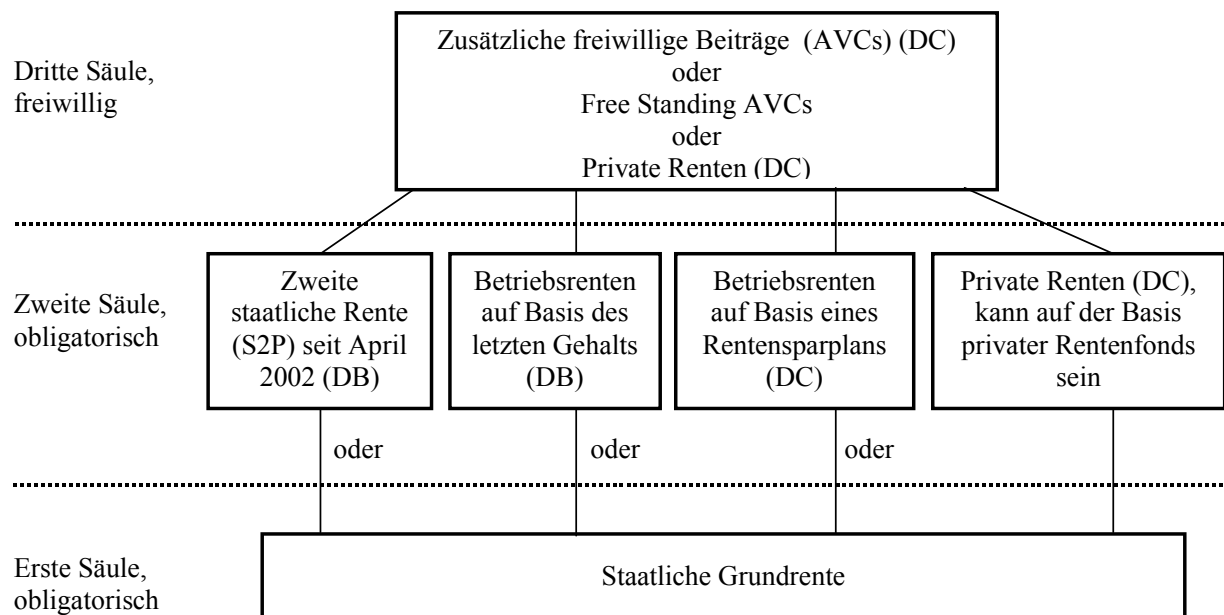
Es wird erwartet, dass der Beitragssatz zur Sozialversicherung auf unter 15% im Jahr 2050 fallen wird. Über diesen Zeitraum wird die Anzahl der Personen, die über 65 Jahre alt sind, von 19% auf 30% steigen (siehe Tabelle 1), so dass im Jahr 2040 der Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der Rentenempfänger zur Verfügung steht, im Durchschnitt 40% niedriger sein wird als derjenige der gegenwärtigen Rentenempfänger. Im Jahr 1998 wurde vorausberechnet, dass die Grundrente sich auf nur 7% des Durchschnittseinkommens eines männlichen Arbeitnehmers im Jahr 2050 verringern und der Wert der staatlichen Renten (Grundrente und S2P) von 37% auf 20% sinken werde. Diese Entwicklung wurde in den Jahren 2001 und 2002 durch Anpassungen der Grundrente oberhalb der Inflationsrate aufgrund von Protesten über die geringen Steigerungen modifiziert. Der Trend ist aber nach wie vor, die staatlichen Renten durch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen zu ersetzen.

Die Reformen des staatlichen Alterssicherungssystems in Deutschland wurden in den Jahren 2001 und 2004 von der neuen Regierungskoalition umgesetzt, um den angestrebten Beitragssatz zu erreichen. Die Reformen beinhalteten u. a. die Reduzierung des Rentenniveaus durch eine Umgestaltung der Anpassungsformel, die Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung und der steuerlichen Belastung der Rentenempfänger sowie eine Heraufsetzung des Rentenzugangsalters nach Arbeitslosigkeit. Zudem wurde eine spezifische Sozialhilfe für Ältere eingeführt: die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung¹⁰.

Das System der staatlichen Alterssicherung in Deutschland wurde durch diese bedürftigkeitsgeprüften speziellen Transferzahlungen für Ältere und durch die fiskalisch geförderte private Vorsorge erweitert. Neben diesen Änderungen wurden die Entgeltpunkte, die während einer Arbeitslosigkeitsphase erworben werden, reduziert und Veränderungen in der gesetzlichen Pflege- sowie Krankenversicherung vorgenommen, von denen einige Einschränkungen auch die Rentenbezieher betreffen. Es gibt allerdings keinen umfassenden Ansatz in der Debatte in Deutschland, der diese vielfältigen Effekte auf die Alterssicherung und die Interdependenzen im sozialen Sicherungssystem berücksichtigt. Die Abbildung 1 zeigt einen Überblick über die Struktur des britischen (1a) und des deutschen (1b) Alterssicherungssystems.

¹⁰ Mittlerweile ist die Grundsicherung nicht mehr in einem spezifischen Gesetz geregelt, sondern in das Sozialgesetzbuch (SGB XII) integriert worden. Dieses neue System stimmt prinzipiell mit der Sozialhilfe überein, berücksichtigt allerdings das Einkommen der Kinder erst ab einer bestimmten Grenze (100.000 € im Jahr 2005), bei deren Überschreiten Anteile der Leistungen oder auch diese komplett zurückgezahlt werden müssen.

Abbildung 1a
Überblick über die Struktur des britischen Rentensystems, 2005



Anmerkungen

- DC: beitragsorientiert (Defined Contribution);
- DB: leistungsorientiert (Defined Benefit);
- AVC: zusätzliche freiwillige Beiträge (Additional Voluntary Contributions);
- staatliche Renten sind umlagefinanziert, betriebliche und private Renten sind kapitalfundiert (mit Ausnahme des öffentlichen Sektors, wo die meisten umlagefinanziert sind);
- Das nationale Sicherungssystem zahlt weitere Leistungen der sozialen Absicherung, so beispielsweise bei Mutterschaft, Krankheit, Arbeitslosigkeit sowie bei Invalidität und trägt zur Finanzierung des nationalen Gesundheitssystems bei;
- Erwerbstätige, deren Einkommen oberhalb der unteren Einkommensschwelle liegt (£ 94 / Woche seit April 2005), müssen Sozialversicherungsbeiträge in das allgemeine soziale Sicherungssystem zahlen, aber
 - Arbeitnehmer mit einem Einkommen unterhalb der unteren Einkommensgrenze (£ 82 / Woche) zahlen keine Sozialversicherungsbeiträge, können aber Ansprüche durch HRP erwerben,
 - Arbeitnehmer mit einem Einkommen zwischen der unteren Grenze und der unteren Einkommensschwelle (£ 82 / Woche bis £ 94 / Woche) erwerben Ansprüche an das staatliche System
 - selbständig Erwerbstätige zahlen lediglich Beiträge zur Grundrente;
- Das nationale Sicherungssystem zahlt weitere Leistungen der sozialen Absicherung, so beispielsweise bei Mutterschaft, Krankheit, Arbeitslosigkeit sowie bei Invalidität und trägt zur Finanzierung des nationalen Gesundheitssystems bei.

Quelle: Ginn 2004: 186.

Abbildung 1b
Überblick über die Struktur des deutschen Rentensystems, 2005

	Nicht zertifizierte private Altersversorgung							
Dritte Säule, freiwillig	Freiwillige Versicherung in der GRV	Zertifizierte private Altersversorgung („Riesterrente“)				Beamten- versorgung		
		Knapp- schaftliche Renten- versicherung	Betriebliche Alters- versorgung	Zusatzvorsor- gung für alle im öffent- lichen Dienst Beschäftigten (Tarifvertrag)				
Zweite Säule, teils freiwillig, teils obligatorisch		Landwirt- schaftliche Alters- kasse*	Sondersysteme oder spezielle Regelungen in der GRV für pflichtversicherte Selbständige	Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte	Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)			
		Erste Säule, obligatorisch		Bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter				
Nicht versicherungs- pflichtige Selbständige	Freie Berufe			Landwirte	Handwerker, Künstler und andere versicherungs- pflichtige Selbständige	Bergarbeiter	Andere	Beamte***
Erfasster Personenkreis		Selbständig Erwerbstätige				Arbeiter und Angestellte	Beschäftigte	
		Privater Sektor						

- Anmerkungen: Die Größe der Felder gibt keine Auskunft über die quantitative Bedeutung des Absicherungssystems.
- * Inklusive mithelfende Familienangehörige. Dieses Rentensystem ist als Ergänzung zum Altenteil (Einkünfte aus dem ehemaligen Betrieb) konstruiert.
 - ** Teilweise ebenso für abhängig Beschäftigte des jeweiligen Berufes, wie z. B. als Angestellte tätige Architekten, Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater.
 - *** Inklusive Richter und Berufssoldaten.

Quelle: Schmähl 2004: 156.

III. Altersarmut

Die Armutsrate der älteren Bevölkerung ist in Großbritannien doppelt so hoch wie in Deutschland. Der Anteil der britischen Bevölkerung über 65 Jahre mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen unter 60% des Medianeinkommens der Bevölkerung stieg zwischen 1981 und 1991 von 16% auf 29%, reduzierte sich auf 20% bis 1996 und verblieb seitdem auf diesem Niveau (ONS 2002).

Der Maximalbetrag der Grundrente für eine Einzelperson betrug im Jahr 2005 £ 356 (511 €) pro Monat. Die meisten Männer erhielten diesen Betrag, aber nur 30% der Frauen. Von den Bezieherinnen einer Grundrente erhalten annähernd Zweidrittel weniger als £ 269 (386 €) pro Monat (Pensions Commission 2004, Abbildung 8.10), da die meisten älteren Frauen 60% der Grundrente ihrer Ehegatten erhalten. Jüngere Frauen werden zunehmend auf Rentenansprüche auf der Basis eigener Beitragszahlungen angewiesen sein. Der Betrag der Leistungen aus SERPS oder S2P, den Rentenbezieher erhalten, ist insbesondere bei Frauen relativ gering. Aufgrund der niedrigen Leistungen des staatlichen Altersversicherungssystems in Großbritannien wird die kombinierte Leistung aus Grundrente und S2P in der vollständig etablierten Version im Jahr 2050 für die meisten Frauen Alterseinkünfte unter dem Niveau der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe bereitstellen (Falkingham / Rake 2001).

Die Antwort der britischen Regierung auf die Altersarmut ist eine beispiellose Ausdehnung der Bedürftigkeitsprüfung. Dennoch hat dieses System versagt, viele der Ärmsten zu erreichen, da diese ihre Ansprüche u. a. aufgrund von Stigmatisierung, Demütigung und der Komplexität des Verfahrens nicht geltend gemacht haben. Die Inanspruchnahme liegt trotz der Regierungskampagnen zwischen Zweidrittel und Dreiviertel der Anspruchsberechtigten. Vorausberechnungen nach werden bei Fortführung der gegenwärtigen Politik die Ausgaben der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für Ältere stark ansteigen, während sich die Rentenausgaben reduzieren (Tabelle 2).

In Deutschland ist die Altersarmutsquote geringer als die der anderen Altersgruppen. Sie beträgt 11,4% (Bundesregierung 2005) und stellt zur Zeit kein politisches Problem dar. Die Quote ist das Resultat der Alterspolitik in der Vergangenheit. Ob diese Situation auch in der Zukunft so verbleibt, ist allerdings zweifelhaft. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit seit Anfang der 1980er Jahre und der Zunahme unstetiger Beschäftigungsverhältnisse werden viele Erwerbstätige geringere Ansprüche im staatlichen Altersversicherungssystem erwerben. Zudem wird es ihnen nicht möglich sein, hinreichend Einkommen in der privaten oder betrieblichen Altersversorgung zu sparen. Dies gilt auch für einen Großteil der selbständig Erwerbstätigen – deren Einkommen ist nur wenig ungleicher verteilt als das der abhängig Beschäftigten und daher ist auch deren Sparfähigkeit vergleichbar stark eingeschränkt. Weiterhin existiert für die meisten Selbständigen keine Pflichtversicherung, so dass rund 70% nicht in einem Pflichtsystem abgesichert sind. Die Situation wird sich in der Zukunft aufgrund der strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes noch verschlechtern, wobei eine Substitution von abhängig Beschäftigter durch selbständig Erwerbstätige erfolgt¹¹. Diese Entwicklung wird zudem durch die Wirtschafts- und Fiskalpolitik gefördert.

¹¹ Fachinger et al. 2004.

IV. Erhöhung der Ersparnisse durch private Altersvorsorge

Das zunehmende Bewußtwerden, dass sowohl die betriebliche als auch die private Altersvorsorge von Natur aus risikobehaftet sind, macht eine Zunahme der Ersparnis unwahrscheinlich. Zusätzlich kann es durch finanzielle Anreize für bestimmte Formen der Altersvorsorge zu Mitnahmeeffekten kommen, d. h. einer Verschiebung zwischen den Anlageformen, insbesondere bei privaten Haushalten mit höherem Einkommen. In England leisten 67 % der erwerbstätigen Männer und 53 % der erwerbstätigen Frauen Beiträge zu einer privaten Altersvorsorge (ONS 2004). Bezogen auf alle Personen in erwerbsfähigem Alter liegen die Prozentzahlen bei 46% der Männer und 38% der Frauen.

Die betriebliche Alterssicherung, die vormalig in Großbritannien als eine „Erfolgsgeschichte“ galt, ist durch die Zunahme der Lebenserwartung und schlechter Verzinsung unter Druck geraten. Einige Unternehmen erhöhten ihre Beitragszahlungen um dies zu kompensieren, wohingegen andere durch den Wechsel zu beitragsorientierten Formen ihr finanzielles Risiko begrenzt haben. Gleichzeitig reduzierten sie ihre Beitragszahlungen, so dass die vorausberechneten Renten etwa 30% niedriger sind. In einigen der leistungsorientierten Systeme ist ein weiterer Anspruchserwerb ausgeschlossen worden, während in anderen Arbeiter nach jahrelangen Beitragszahlungen nur niedrige Rentenansprüche verbleiben. Zwischen 2000 und 2004 ist über die Hälfte der privaten leistungsorientierten Alterssicherungssysteme für neue Mitglieder geschlossen worden und rund ein Drittel nahm anderweitige Leistungseinschränkungen vor (GAD 2005). Ein finanzielles Unterstützungssystem wurde auf geringem Niveau eingerichtet, um zumindest eine teilweise Kompensation für die verlorenen Rentenansprüche zu gewährleisten; zudem wird seit April 2005 eine gewisse Kompensation von dem neu eingerichteten Pensionssicherungsfond (Pension Protection Fund) zur Verfügung gestellt werden. Wie auch die Pension Benefit Guaranty Corporation in den USA oder der Pensionssicherungsverein in Deutschland wird dieser Fond durch eine Abgabe von Firmen, die ein betriebliches Alterssicherungssystem eingerichtet haben, finanziert. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass der Fond von Ansprüchen überschwemmt wird und dass staatliche finanzielle Hilfen in der Zukunft notwendig sind.

Die private Alterssicherung und andere beitragsorientierte Vorsorgesysteme haben Erwerbstätige einem nicht akzeptierbaren Risikoniveau ausgesetzt. Dies wird beispielsweise durch den Zusammenbruch von Equitable Life deutlich, bei dem viele ihr angespartes Vermögen verloren haben. Darüber hinaus sind die Kosten für eine Alterssicherung durch private Renten hoch. Für einen Mann, der durch eine private beitragsorientierte Absicherung Zweidrittel seines letzten Gehalts ersetzen möchte, ist ein Beitrag von 24% des zu ersetzenden Einkommens erforderlich, und dieser Beitrag muß kontinuierlich vom 25sten bis zum 65sten Lebensjahr gezahlt werden – für Frauen sind noch höhere Beitragszahlungen notwendig.

Trotz des Niedergangs der Aktienkurse, dem Misstrauen der Beschäftigten gegenüber der privaten Alterssicherung und dem Rückzug der Arbeitgeber aus der betrieblichen Alterssicherung konzentriert sich die Labourregierung weiterhin auf zunehmendes Sparen durch private Alterssicherung, statt auf staatliche Altersvorsorge oder andere Altersvorsorgesysteme.

Die Reformen in Großbritannien seit 1975 sind in der Tabelle 2 zusammengefaßt.

Tabelle 2
Reformen der britischen Alterssicherung seit 1975

Labour Regierung, 1975-79

- Staatliche Grundrente, Dynamisierung orientiert sich an der durchschnittlichen Lohnentwicklung – oder der Inflationsrate, falls diese höher ist;
- Einführung der Home Responsibilities Protection (HRP) für Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege Älterer;
- Einführung des staatlichen einkommensbezogenen Rentensystems (SERPS); die „besten zwanzig Jahre“-Formel;
- Festlegung der SERPS Witwenrente auf 100 % der Rente des verstorbenen Ehegatten.

Konservative Regierung, 1980-96

- Dynamisierung der Grundrente ausschließlich gemäß der Preisentwicklung (Preisindexierung);
- Gesetz zur Erhöhung des Renteneintrittsalters von Frauen von 60 auf 65 – stufenweise Einführung in der Zeit zwischen 2010 und 2020;
- Reduzierung der Rückstellungen in SERPS;
- Durchschnittliches Lebenseinkommen als Bemessungsgrundlage für SERPS – Einführung der HRP in 1998;
- Gesetz zur Halbierung der SERPS Witwenrente (ab 2000);
- Förderung der privaten Renten durch finanzielle Anreize (ab 1988).

Labour Regierung, 1997-heute

- Anpassung der Grundrente bleibt preisindexiert;
- Private Rentenfonds – private Renten mit Begrenzung der Verwaltungskosten – (2001);
- HRP wurde nicht in SERPS eingeführt, wie 1998 beschlossen;
- SERPS wird durch S2P ersetzt (2002);
- Anpassung der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen an die Entwicklung des Durchschnittslohns; neue Pension Credit Taper (2003);
- Financial Assistance Scheme zum Ausgleich für fehlgeschlagene betriebliche Altersrenten (2004);
- Einführung eines Rentensicherungsfonds, finanziert durch Abgaben auf betriebliche Rentensysteme (2005).

Das Ziel der seit dem Jahr 2000 vorgenommenen Reformen in Deutschland war eine Erhöhung der privaten Ersparnis durch die betriebliche und private Altersvorsorge. Die Regierung behauptet, dass 4% des Bruttoeinkommens notwendig seien, um den Verlust durch die Leistungsreduzierung in der GRV zu kompensieren¹². Es erscheint absonderlich, dass in Deutschland die betriebli-

¹² Bei der Einführung des neuen Paradigmas sind zumindest zwei Aspekte nicht berücksichtigt worden. Erstens wurden die Kosten der Sparprodukte – sogenannte verdeckte Kosten – ignoriert. Von daher wird die vollständige Summe aus Beiträgen und Zulagen von den Anbietern der Altersvorsorgeprodukte nicht investiert, was die tatsächliche Sparquote reduziert. Die Kosten werden zudem erhebliche die Rendite reduzierende Effekte haben. Zweitens ist die Notwendigkeit, 4% zusätzlich zu sparen, lediglich für den Zeitpunkt des Rentenzugangs berechnet worden, nicht jedoch für die Aufrechterhaltung des Lebenshaltungsniveaus während der

che und private kapitalfundierte Vorsorge nachdrücklich gefördert wird, in einer Zeit, in der die Risiken derartiger Vorsorgeformen – z. B. durch Marktversagen und Betrugereien – weltweit offensichtlich werden. In der Diskussion über die Reform wurden von deren Befürwortern die Kapitalmarktrisiken verschwiegen. Selbst im Jahr 2005 wird die Entwicklung des Kapitalmarkts in der Diskussion über die Reformen der GRV nicht berücksichtigt. Genauso wenig wird die Erfahrung anderer Länder, wie z. B. die Großbritanniens, beachtet. Es werden ausschließlich die positiven Aspekte einer Privatisierung dargelegt und die Konsequenzen für die Rentenempfänger ignoriert. Den wenigen kritischen Stimmen werden in der Wissenschaft, in den Medien oder von Politikern keinerlei Beachtung geschenkt. Es ist bemerkenswert, dass als ein Ergebnis der Rentenreformen der Beitragssatz der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen im Jahr 2030 *ceteris paribus* drei Prozentpunkte höher und der der Arbeitgeber ein Prozentpunkt niedriger sein wird¹³.

Ob die Rentenreformen in Deutschland eine Zunahme der privaten Ersparnis bedingen, ist unsicher. Selbst mit der hohen Förderung¹⁴ sind bis zu 4% des Bruttoeinkommens an zusätzlicher Ersparnis für Haushalte mit geringen Einkommen unerschwinglich¹⁵. Daher werden viele Haushalte, die ergänzend vorsorgen wollen, diese zusätzliche Ersparnis nicht erbringen können. Des weiteren werden private Haushalte ihr Anlageportfolio ändern, um die Zulage oder die steuerliche Ersparnis auszunutzen. Derartige Substitutionseffekte werden nicht zu einer höheren Gesamtsparquote führen. Aber selbst wenn die Haushalte vermehrt sparen sollten, führt dies zunächst nur zu einer Erhöhung des Finanzkapitals und heizt u. a. die Aktienmärkte an. Es gibt keinerlei Sicherheit, dass hierdurch auch das Realkapital erhöht würde.

Die Auseinandersetzung über die Umgestaltung der Altersvorsorge ist aber auch mit den jüngsten Reformen nicht zu Ende. So wurden seit 2005 eine Reihe kontroverser Diskussionen in Großbritannien und Deutschland bezüglich der Altersvorsorge geführt, auf diesen zugrunde liegenden wichtigen Fragen wird im folgenden eingegangen.

Nacherwerbsphase. Während die Renten der GRV der Lohnentwicklung entsprechend angepasst werden, existiert eine vergleichbare Anpassungsformel für betriebliche und private Renten nicht.

¹³ Dies ist der Fall, weil der Beitragssatz zur GRV im Vergleich zur vorherigen Regelung niedriger sein wird und eine Sparquote von 4% für eine betriebliche oder private Altersvorsorge unterstellt wird. Die Beiträge zur betrieblichen oder privaten Vorsorge werden ausschließlich vom Arbeitnehmer gezahlt, wohingegen die Beiträge zur Sozialversicherung hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen sind.

¹⁴ Die Förderung wird die öffentlichen Haushalte mit 0,43 Mrd. Euro im Jahr 2005 und mit 2,13 Mrd. Euro im Jahr 2009 belasten (Bundesministerium der Finanzen (2005), Tabelle 2: Altersvorsorgezulage).

¹⁵ Da private Haushalte 4% des Bruttoeinkommens sparen müssten, ist die tatsächliche Belastung höher. Beispielsweise würde bei einem Haushalt mit einer 20% Steuerbelastung die tatsächliche Belastung 5% betragen. Es ist zu bezweifeln, dass sich Haushalte mit einem geringen Einkommen eine Reduzierung des verfügbaren Einkommens in dieser Höhe leisten können.

D. Einige wichtige Fragen in der Diskussion über die Ausgestaltung der Altersvorsorge

I. Wie sollte die Alterssicherungspolitik auf die Zunahme der Lebenserwartung reagieren?

Die Pensions Commission, die im Jahr 2000 berufen wurde, um die britische Regierung zu beraten, machte darauf aufmerksam, dass eine höhere Lebenserwartung auch höhere Beitragszahlungen in Alterssicherungssysteme, längeres Arbeiten oder die Akzeptanz geringerer Renten bedeutet. Die Regierung favorisiert hiervon längeres Arbeiten – zumindest bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze – und höhere Ersparnis durch private Alterssicherung. Andere befürworten stattdessen höhere Beitragszahlungen in staatliche Alterssicherungssysteme, da die erworbenen Ansprüche vollkommen transportabel (transferierbar), die Verwaltungskosten gering und die Systeme leistungsorientiert sind sowie eine Umverteilung zugunsten derjenigen mit Pflege- und Erziehungsphasen und den Geringverdienern möglich ist. Eine Erhöhung des Rentenzugangsalters wird grundsätzlich abgelehnt, da dies für die materiell am schlechtesten gestellten Personen, deren Lebenserwartung am kürzesten ist, ungerecht wäre. Die Pensions Commission veröffentlichte ihre Empfehlungen im Jahr 2006. Diese beinhalten

- eine Verbesserung des Zugangs zu staatlichen Renten für Frauen,
- eine Einkommensindexierung der Grundrente ab dem Jahr 2010,
- ein neues beitragsorientiertes staatliches Alterssicherungssystem (National Pensions Savings Scheme) mit einer automatischen Aufnahme und Beitragssätzen in Höhe von 3% für den Arbeitgeber und 4% für den Arbeitnehmer,
- Beendigung der Befreiungsmöglichkeit (contracting out) aus der staatlichen Zusatzsicherung S2P sowie
- eine schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters in den staatlichen Systemen.

Im Bericht finden sich keine Vorschläge bezüglich einer Reduzierung von Altersarmut und Bedürftigkeitsprüfung. In einem Weißbuch der Regierung werden die Vorschläge im Großen und Ganzen akzeptiert. Dennoch geht die Debatte weiter, insbesondere über Details des neuen staatlichen Alterssicherungssystems, die Unangemessenheit der staatlichen Alterssicherung und demzufolge die Fortdauer der Bedürftigkeitsprüfung.

In Deutschland entschied die Regierung, der Zunahme der Lebenserwartung durch eine Reduzierung der Renten zu begegnen. Die neue Renten Anpassungsformel reduziert schrittweise die Einkommensersatzrate. Ein Ergebnis hiervon ist, dass sowohl spätere als auch aktuelle Rentenempfänger von der Rentenreduzierung betroffen werden. Während die erste Gruppe noch in der Lage sein könnte, diese Verluste zu kompensieren – insbesondere die Jüngeren –, ist dies für die Rentenbezieher nicht möglich. Das Ausmaß der Reduzierung kann beurteilt werden, indem ein Rentenempfänger betrachtet wird, der 45 Jahre lang erwerbstätig war und immer ein Arbeitsentgelt in

Höhe des jeweiligen durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts erzielt hat¹⁶. Vor der Reform konnte diese Person eine Rente in Höhe von 70% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erwarten. Nach der neuen Rentenformel existiert eine derartige Zielgröße für das Absicherungs-niveau nicht mehr. Vorausberechnungen deuten an, dass im Jahr 2030 die Ersatzrate 52% betragen wird. Die meisten Personen werden aber keine 45 Jahre kontinuierlicher versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit aufweisen können. Zusätzlich zu den Frauen mit Erwerbsunterbrechungen, die u. a. durch Pflegetätigkeiten bedingt sind, werden viele Männer unterbrochene Erwerbskarrieren aufgrund der hohen Arbeitslosigkeitsraten haben. Daher wird die tatsächliche Höhe für die überwiegende Mehrheit der Rentenempfänger noch geringer als 52% des jeweiligen durchschnittlichen Nettoeinkommens sein¹⁷. Es ist wahrscheinlich, dass der Anteil älterer Menschen, die die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter beanspruchen müssen, beträchtlich ansteigen wird.

Im November 2005 entschied die neue „große Koalition“ aus Christ- und Sozialdemokraten bis zum Jahr 2030 eine Erhöhung des Rentenzugangsalters für eine abschlagsfreie Rente von 65 auf 67 Jahre. Dies bedeutet, dass die Rente eines Durchschnittsverdieners nach 45jähriger Erwerbstätigkeit im Alter von 65 Jahren lediglich 48% des durchschnittlichen Nettoeinkommens betragen wird. Die offizielle Armutsschwelle liegt in Deutschland derzeit bei rund 40% des durchschnittlichen Nettoeinkommens. Selbst ein Durchschnittsverdiener würde dann annähernd 38 Jahre an Beitragszahlung benötigen, um eine Rente aus der GRV zu beziehen, die etwa so hoch ist, wie die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung.

II. Sollten Steuerbefreiung und Erstattungen beendet werden?

In Großbritannien und Deutschland werden staatliche Unterstützungen zur privaten Altersvorsorge in Form der Steuerbefreiung von Beitragszahlungen und (in Großbritannien) Erstattungen für Personen, die aus Teilen des staatlichen Systems ausgetreten sind (contracting out), nicht als Rentenausgaben gezählt – obwohl sie eine beträchtliche Belastung der öffentlichen Haushalte darstellen. In Großbritannien stiegen die Steuerausgaben von £ 1,2 Milliarden im Jahr 1979 auf £ 8,2 Milliarden im Jahr 1991, was die Ausbreitung privater Alterssicherung reflektiert. Bis zum Jahr 2000 stiegen die Ausgaben auf £ 13,7 Milliarden, was mehr als 40% der Staatsausgaben für die Grundrente entspricht (Sinfield 2002). Die Kosten für Steuerbefreiung und Erstattungen in Form von entgangenen Einnahmen werden in Großbritannien auf 2,5% des BIP geschätzt (PPI 2003b). Derartige Ausgaben wirken in höchstem Maße regressiv, wobei etwa die Hälfte der Vergünstigungen den obersten 10% der Steuerzahler und ein Viertel den obersten 2,5% zugute kommen (Agulnik / Legrand 1998). Die neuere Gesetzgebung – unter dem Deckmantel der Steuervereinfachung – hat die Grenze der Steuerbefreiung von Beiträgen noch weiter erhöht.

In Großbritannien wird die Logik der Steuerbefreiung für Beiträge zur privaten Altersvorsorge zunehmend hinterfragt. Erstens, weil die Steuerzahlungen vor allem die Besserverdienenden

¹⁶ Eine derartige Erwerbskarriere ist nicht typisch, insbesondere nicht für Frauen. Selbst bei Männern trifft dies zu einem großen Teil nur auf Angestellte zu. Grundsätzlich haben 50% der Männer und 95% der Frauen niedrigere Renten als dieser „Standardfall“.

¹⁷ Dies ist ein ernst zu nehmendes Problem, da das Sozialhilfeniveau bei rund 40% des durchschnittlichen Nettoeinkommens liegt.

betreffen, die keine Sparanreize benötigen, wohingegen keine Steuerbefreiung für Beitragszahlungen zur S2P bestehen, in die die Geringverdiener Beiträge zahlen. Zweitens könnten mit den Einnahmen, die gegenwärtig durch die Steuerbefreiung verloren gehen, die staatlichen Renten deutlich erhöht werden. Es fällt schwer, eine derartig umfangreiche und regressiv wirkende öffentliche Förderung privater Rentensysteme zu rechtfertigen, da bisher keine überzeugenden Argumente vorgebracht wurden, weshalb eine private gegenüber einer staatlichen Alterssicherung zu bevorzugen ist.

In Deutschland werden Steuervergünstigungen und Zulagen als sehr wichtig zur Transformation des Alterssicherungssystems angesehen. Es ist intendiert, die gesamtwirtschaftliche Sparquote zu erhöhen, was ohne eine entsprechende Förderung als unmöglich angesehen wird. Private Anbieter von Alterssicherungsprodukten nutzen diese Anreize zur Gewinnung von Neukunden für ihre Produkte – „Die Regierung gewährt ihnen ein Geschenk“ –, um gleichzeitig die GRV als unhaltbar zu attackieren. Dabei mag es für die weitere ökonomische Entwicklung weit wichtiger sein, mehr Anreize zur Erhöhung des Humankapitals anstelle des Finanzkapitals zu schaffen. Dies ist aber kein Thema in der deutschen Diskussion.

III. Sollten Arbeitgeber gezwungen werden, mehr zur Alterssicherung beizutragen?

Die Reduzierung der Beitragszahlungen von Arbeitgebern in die betriebliche Alterssicherung in Großbritannien veranlaßte den Trades Union Congress (TUC), einen Zwang für die Arbeitgeber zur erhöhten Beitragszahlungen in betriebliche Alterssicherung oder in Rentenfonds zu fordern. Dieselben Argumente können aber auch zur Begründung herangezogen werden, die Arbeitgeber zur Zahlung höherer Sozialversicherungsbeiträge zu verpflichten. In Deutschland versuchen die Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverhandlungen kollektive Vereinbarungen bezüglich der betrieblichen Alterssicherung auf der Basis von Entgeltumwandlung als Beitragszahlung durch die Arbeitnehmer auszuhandeln. In begrenztem Umfang erfolgt manchmal eine Mitfinanzierung der Arbeitgeber, da sie von der Beitragsbefreiung der umgewandelten Entgeltbestandteile profitieren. Es könnte sein, dass aufgrund zu geringer freiwilliger Vorsorge im Rahmen der betrieblichen Alterssicherung oder der privaten Eigenvorsorge die Forderung nach einer obligatorischen betrieblichen Alterssicherung vermehrt Unterstützung findet.

Indes würde sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland ein zunehmender Druck auf die Arbeitgeber gegen das wirtschaftspolitische Postulat der Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch die Reduzierung der Lohnkosten verstoßen.

E. Evaluation der gegenwärtigen Alterssicherungspolitik

Die Alterssicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien wird im folgenden anhand von vier Kriterien beurteilt¹⁸:

¹⁸ Hierbei handelt es sich um von der Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des Social Protection Committee (SPC) aufgestellte allgemeine Kriterien; siehe Social Protection Committee - Sub-Group Indicators (o. J.).

- Angemessenheit der Einkommen von Rentenempfänger,
- Ausmaß der Ungleichheit der Einkommen,
- Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme und
- Aufrechterhaltung der Sparanreize.

I. Angemessenheit der Einkommen

Das erste Ziel der Europäischen Union im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung betrifft die Angemessenheit von Einkommen. Die Mitgliedstaaten stimmten darin überein, daß sichergestellt werden sollte, dass „... older people are not placed at risk of poverty and can enjoy a decent standard of living; that they share in the economic well-being of their country and can accordingly participate actively in public, social and cultural life“; SPC und EPC (2002), 1. Punkt.

In Großbritannien sind diese Ziele in Anbetracht des hohen Anteils an in Armut lebenden älteren Leuten – ein Fünftel – und der wachsenden Zahl von Rentenempfängern, die auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen angewiesen sind – rund die Hälfte und weiter zunehmend – bisher nicht erreicht worden. Insbesondere ältere Frauen verfügen über ein unzureichendes Einkommen: Von den 1,9 Millionen Menschen, die im Jahr 2005 auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen angewiesen waren, sind 1,3 Millionen Frauen.

In Deutschland war die GRV in der Vergangenheit aufgrund der Einkommensbezogenheit der Leistungen weit erfolgreicher in der Bereitstellung angemessener Einkommen. Allerdings bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Nur etwas mehr als 10% der Rentenempfänger sind von Armut betroffen, wobei sich dies in der Zukunft ändern wird. Aufgrund der neuen Anpassungsformel werden Renten zunächst nur dann ansteigen, wenn das Bruttoeinkommen um mehr als 1,3% pro Jahr zunehmen wird. Es kann daher erwartet werden, dass die nominalen Renten für eine Reihe von Jahren etwa konstant bleiben werden. Zusätzlich wurde die Steuer- und Beitragsbelastung für Rentenempfänger erhöht – und dies wird sich in der Zukunft fortsetzen –, so dass in bestimmten Jahren selbst der nominale Wert der Renten gesunken ist bzw. sinken wird. Bezüglich der betrieblichen Alterssicherung ist festzuhalten, dass nur rund 50% der Beschäftigten im Privatsektor in derartigen Systemen erfasst sind.

II. Ungleichheit der Alterseinkommen

Die Einkommensungleichheit unter Rentenempfängern lässt sich nach Geschlecht, Familienstand und Erwerbsstatus strukturieren¹⁹ (Tabelle 3).

¹⁹ In Großbritannien spielt zudem die Ethnizität eine entscheidende Rolle. So verfügen weißhäutige Männer aus der Mittelschicht über die höchsten Alterseinkommen (Ginn 2003; Arber / Ginn 2004).

Tabelle 3
Individuelles Bruttoeinkommen* in Euro pro Monat nach Familienstand, Erwerbsstatus und Altersgruppe, Frauen und Männer, 65 und älter

	Großbritannien			Deutschland		
	Männer	Frauen	Frauen/ Männer	Männer	Frauen	Frauen/ Männer
Familienstand						
verheiratet/zusammenlebend	1.066	351	43	–	–	–
verheiratet	–	–	–	1.657	570	34
alleinlebend	810	680	85	1.352	1.229	91
verwitwet	897	698	78	1.566	1.229	78
geschieden / getrennt lebend	780	572	74	1.618	984	61
Erwerbsstatus**						
Akademiker/leitende Angestellte	1.244	641	52	–	–	–
Mittlere Angestellte	615	429	70	–	–	–
Arbeiter und Angelernte	589	386	65	–	–	–
Arbeiter	–	–	–	1.277	846	66
Angestellte	–	–	–	1.830	1.142	62
Beamte	–	–	–	2.697	2.620	97
Selbständige (ohne Landwirte)	–	–	–	1.552	1.456	94
Mithelfende Familienangehörige	–	–	–	1.011	733	73
Altersgruppe						
65 bis 75	–	–	–	1.632	921	56
65 bis 69	1.105	563	51	–	–	–
70 bis 74	1.049	572	55	–	–	–
75 bis 79	923	572	62	–	–	–
75 bis 85	–	–	–	1.691	1.052	62
80 bis 84	893	581	65	–	–	–
85 und älter	767	572	75	1.428	1.086	76
Insgesamt	1.005	572	57	1.630	989	61
N (Stichprobengröße)	1.474	1.882		13.807	15.142	

* Median für Großbritannien, arithmetisches Mittel für Deutschland

** Auf Basis der eigenen vorherigen Berufstätigkeit

Quellen: Großbritannien – General Household Survey 2001
Deutschland – Eigene Berechnung auf Basis Bundesministerium (2001), Tabellen 1130, 1221, 1222, 1224, 2130, 2221, 2222 sowie 2224.

Die Einkommensungleichheit zwischen Frauen und Männern in den beiden Ländern ist vergleichbar – ältere Frauen erreichen zwischen 57% und 61% des Einkommens der Männer. Verheiratete Frauen haben die niedrigsten individuenbezogenen Einkommen. Geschiedene Frauen – die eine wachsende Gruppe darstellen – befinden sich in einer prekären finanziellen Situation. Ihr Einkommen ist zwar höher als das der verheirateten Frauen, für sie besteht jedoch nicht die Option von zusätzlichen Einkommen in Form einer Hinterbliebenenrente. Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland liegen beträchtliche Unterschiede in der Einkommenssituation bezüglich des ehemaligen Erwerbsstatus vor, wobei die am meisten privilegierte Gruppe über mehr als das Doppelte der am schlechtest gestellten Gruppe verfügt. Zwischen den Männern nimmt das Durch-

schnittseinkommen mit steigender Altersgruppe ab. Ein Grund hierfür sind die niedrigen Renten aus einer privaten Vorsorge in den älteren Kohorten. Bei Frauen zeigt sich demgegenüber ein umgekehrtes Bild – in den älteren Gruppen sind die Einkommen höher, da der Anteil an Frauen mit einer Witwenrente größer ist.

Die Verteilung der Alterseinkommen wird in Großbritannien hochgradig von privaten Renten beeinflusst. Während die Wirkung staatlicher Leistungen einkommensumverteilend ist, da insbesondere die unbezahlte Tätigkeit in der Kindererziehung oder der Pflege älterer Familienangehöriger zumindest teilweise berücksichtigt wird und damit fehlende Beitragszahlungen kompensiert werden, spiegeln die Renten aus der privaten Absicherung die unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu einem guten Absicherungssystem sowie die hohen Einkommen und die Beschäftigungsdauer wider (Bridgen & Meyer 2005). Frauen sind die Hauptverlierer der Privatisierung der Alterssicherung, da sie in großem Maße auf eine staatliche Absicherung angewiesen sind. Auch in Deutschland sind die Renten aus betrieblicher und privater Altersvorsorge ein wesentlicher Grund für die Ungleichheit der Einkommen im Alter.

Renten aus einer privaten Altersvorsorge wurden in Großbritannien lediglich von 43% der Frauen im Vergleich zu 70% der Männer bezogen (Tabelle 4). In Deutschland ist der Anteil der Männer, die eine Rente aus privater Vorsorge erhalten, im Vergleich zu Frauen um ein Dreifaches höher – 32% im Vergleich zu 10%. Eine Differenzierung nach dem ehemaligen Erwerbsstatus ist ebenfalls – wie auch in Großbritannien – evident. Aufgrund der Dominanz ist in Deutschland die GRV die Hauptquelle der Einkommensungleichheit, obwohl umverteilend wirkende Elemente die Beziehung zum Erwerbseinkommen modifizieren. Zudem erhalten in Deutschland Rentenempfänger mit einer höheren GRV-Rente auch höhere Renten aus einer betrieblichen Absicherung²⁰.

Der Paradigmenwechsel in Deutschland wird in der Zukunft zu einer zunehmenden Ungleichheit der Einkommen im Alter führen, da die Renten aus einer privaten Alterssicherung zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Die Verteilung der Alterseinkommen wird sich aber nicht nur deswegen ändern, weil mehr Personen Verträge²¹ über eine derartige Form der Altersvorsorge abschließen, sondern weil viele Personen keinen Anspruch auf eine private Rente haben oder diese nur einen geringen Betrag ausmacht²². Unter der gegenwärtigen Alterssicherungspolitik wird die Ungleichheit der Alterseinkommen in Großbritannien ebenfalls zunehmen, da die staatlichen Renten reduziert werden und nur eine kleine privilegierte Minderheit hohe Renten aus einer betrieblichen Absicherung erhalten wird.

²⁰ Siehe Fachinger (2001): 173-180.

²¹ Es ist wichtig zwischen der Anzahl an Verträgen und der Anzahl an Personen, die Verträge über eine betriebliche oder private Altersversicherung haben zu unterscheiden, da eine Person zwei oder mehr Verträge haben kann. Die endgültige Verteilung der Einkommen aus privater Vorsorge kann nicht durch die Anzahl abgeschlossener Verträge oder der zu einem Zeitpunkt versicherten Personen vorausberechnet werden, da – wie auch in Großbritannien – viele Personen ihre Versicherung ausgesetzt oder abgebrochen haben, wobei sie hierbei auch noch Geld einbüßen (Viebrok / Himmelreicher 2001).

²² Dies ist analysiert in Schmähl (2005b) sowie in Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006).

Tabelle 4
Private und betriebliche Renten in Euro pro Monat
nach Familienstand und Erwerbsstatus, Frauen und Männer, 65 und älter

	Großbritannien					Deutschland				
	% Empfänger an allen Renten-beziehern		Median, nur Personen mit Ansprüchen			% Empfänger an allen Renten-beziehern		arithm. Mittelwert, nur Personen mit Ansprüchen		
	m %	f %	m €	f €	f/m %	m %	f %	m €	f €	f/m %
Familienstand										
verheiratet/zusammenlebend	74	28	572	212	37	–	–	–	–	–
verheiratet	–	–	–	–	–	33	7	417	188	45
alleinlebend	52	61	407	438	108	47	34	208	312	150
verwitwet	70	56	381	286	75	27	12	297	214	72
geschieden/getrennt lebend	57	36	485	299	62	39	27	282	258	92
Erwerbsstatus										
Akademiker/leitende Angestellte	90	64	1.075	594	55	–	–	–	–	–
Mittlere Angestellte	60	51	524	269	51	–	–	–	–	–
Arbeiter und Angelernte	62	34	312	173	56	–	–	–	–	–
Arbeiter	–	–	–	–	–	34	10	180	132	73
Angestellte	–	–	–	–	–	49	16	552	278	50
Beamte	–	–	–	–	–	1	5	308	299	97
Selbständige (ohne Landwirte)	–	–	–	–	–	5	3	511	98	19
Mithelfende Familienangehörige	–	–	–	–	–	11	2	28	140	509
Insgesamt	71	43	360	191	53	32	10	387	228	59
N (Stichprobengröße)	1.474	1.882	891	694		13.807	15.142	–	–	–

Anmerkungen: m Männer
f Frauen

Quellen: Großbritannien – General Household Survey 2001
Deutschland – Eigene Berechnung auf Basis Bundesministerium (2001) Tabellen 1130, 1131, 1143, 1144, 2130, 2131, 2143 sowie 2144.

III. Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme

Panikmacher haben vorausberechnet, dass es aufgrund der Alterung der Gesellschaft unmöglich sei, ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem aufrecht zu erhalten. Die vorausberechnete Alterung der Bevölkerung wird in Großbritannien über die nächsten Jahrzehnte relativ moderat ausfallen, wobei der Anteil Älterer sich alle fünf Jahre im Durchschnitt um ein 1% erhöhen wird (Tabelle 2). Diese Zunahme ist vergleichbar mit der in den vergangenen Jahren. Allerdings ist zur Ableitung von Aussagen über die Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme das Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern ein besserer Indikator als die Altersstruktur. Die Zunahme der Erwerbsquoten von Frauen und von älteren Erwerbstätigen trägt zur Aufrechterhaltung der umlagefinanzierten Systeme bei. In Großbritannien nahm die Beschäftigung dieser Gruppe seit den 1990er Jahren zu und ist höher als in Deutschland. So stieg beispielsweise die Erwerbsquote von Frauen von 55% im Jahr 1983 auf über 70% im Jahr 2005, wohingegen in Deutschland die Quote von 51% (Westdeutschland) bis zum Jahr 2004 auf 65% anstieg. Die Erwerbsquote von äl-

teren Arbeitnehmern in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern gering – sie betrug im Jahr 2002 rund 59% für die Altersgruppe 55-59 und nur 22% für die der 60- bis 64jährigen.

Der Fond der Sozialversicherung in Großbritannien hat einen zunehmenden Einnahmenüberschuß aufgrund der seit 25 Jahren erfolgenden einkommensbezogenen Beitragszahlungen und der preisindexierten Anpassungen. Der Überschuß lag im Jahr 2005 bei £ 31 Mrd. (46 Mrd. Euro) oder – anders ausgedrückt – bei rund der Hälfte der jährlichen Ausgaben für die staatlichen Renten. Dieser Einnahmenüberschuß, der um ungefähr £ 4 Mrd. (5,9 Mrd. Euro) pro Jahr anwächst, wird von der Regierung zu niedrigen Zinsen für die Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben geliehen. Von daher bezuschusst die Sozialversicherung sogar staatliche Ausgaben und ist weit davon entfernt, gegen das „Gebot der Nachhaltigkeit“ zu verstoßen. Trotz dieser Sachverhalte werden die demographischen Veränderungen dazu genutzt, die Privatisierung der Alterssicherung zu legitimieren.

In Großbritannien – wie auch in den USA – haben sich private Alterssicherungssysteme zu oft als unfähig erwiesen, den an sie gesetzten Anforderungen zu genügen aufgrund

- der Alterung der Versicherten,
- der Auslassung von Beitragszahlungen von Arbeitgebern während der Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs und
- schlechter Renditen auf den Aktienmärkten.

Es gibt von daher kein Grund zu der Annahme, dass kapitalfundierte private Alterssicherungssysteme tragfähiger sind als umlagefinanzierte staatliche Vorsorgesysteme. Die politische Tragfähigkeit stellt das eigentliche Problem dar. In Großbritannien wird dies verdeutlicht durch die Armutsquote der Rentenbezieher, die eskalierende Bedürftigkeitsprüfung, die Fehlanreize für die Ersparnisbildung und den Rückzug sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer aus privaten Alterssicherungssystemen.

In Deutschland wurde der Terminus „nachhaltige Finanzierung“ hauptsächlich als Modewort verwendet. Es wurde in der gleichen Art und Weise wie „internationale Wettbewerbsfähigkeit“, „Generationengerechtigkeit“, „Globalisierung“ und „Lohnkosten“ als Argument für eine Restrukturierung nicht nur des Alterssicherungssystems, sondern des gesamten Systems der sozialen Absicherung verwendet. Der Begriff „finanzielle Nachhaltigkeit“ wurde dazu genutzt, die Abkehr vom Paradigma der Aufrechterhaltung des Lebenshaltungsniveaus im Alter überwiegend durch die GRV zu rechtfertigen und die Einführung des neuen Paradigmas in Form eines nicht zu übersteigenden Beitragssatzes zur GRV von 22% im Jahr 2030 zu begründen.

IV. Aufrechterhaltung der Sparanreize

Die Bedürftigkeitsprüfung bei älteren Personen schafft eine Armutsfalle, da die Renteneinkommen oder Ersparnisse aufgrund ihrer Berücksichtigung das verfügbare Einkommen nicht erhöhen. Dies bestraft den in der Vergangenheit ausgeübten Konsumverzicht, schreckt von der Einkommenserzielung in der Nacherwerbsphase ab und ist ein Fehlanreiz hinsichtlich der Spartätigkeit während der Erwerbsphase.

In Großbritannien lag die Grundrente im Jahr 2003 um rund £ 100 pro Monat unter dem garantierten existenzsichernden Mindesteinkommen, so dass viele mit einem niedrigen Einkommen aus einem System der obligatorischen zweiten Säule keinen Nutzen daraus ziehen konnten. Die Pension Credit Taper reduziert die Berücksichtigung der Leistungen von 100% auf 40%, obwohl der Anteil für Mieter nach wie vor bei 100% liegen mag. Die Pension Credit dehnte die Bedürftigkeitsprüfung auf die Hälfte aller Rentenempfänger aus und es wird erwartet, dass im Jahr 2028 etwa Dreiviertel betroffen sein werden²³.

Sollte die gegenwärtige Politik in Großbritannien beibehalten werden, wird die reduzierte Grundrente – die dann nur noch einen Wert in Höhe von 7% des Durchschnittseinkommens haben wird – inklusive der Rente aus der staatlichen Zusatzsicherung S2P für die meisten Erwerbstätigen, die im Jahr 2050 in den Ruhestand gehen, nicht ausreichen, um eine Bedürftigkeitsprüfung zu vermeiden. Dies bedeutet, dass Politiker nach wie vor das Problem lösen müssen, sicherzustellen, daß die Ersparnis – in Form von Lebensversicherungen oder anderen Finanzmarktprodukten – finanziell lohnend ist. Für Frauen sind die Entscheidungen hinsichtlich des Sparverhaltens noch komplexer als für Männer, da typischerweise ihre Einkommen im Lebensverlauf starken Schwankungen unterliegen.

Auch in Deutschland wird die Altersarmut insbesondere aufgrund der Reduzierung des Absicherungsniveaus in der GRV ein zunehmendes Problem darstellen. Eine Beitragszahlung von 20% bis 22% wird keine Garantie für eine Altersrente oberhalb des Sozialhilfeniveaus sein und dieses Problem beschränkt sich nicht nur auf diejenigen mit niedrigen Einkommen während ihrer Erwerbstätigkeit. So muß beispielsweise eine Person mit durchschnittlichem Einkommen Beitragszahlungen über einen Zeitraum von 35 bis 40 Jahren leisten, um eine Rente zu erzielen, die über dem Sozialhilfeniveau liegt (Schmähl 2004: 74 f.). Und sobald Personen realisieren, was sie sparen müßten, um ein „adäquates“ Einkommen aus einem privaten Alterssicherungssystem zu erzielen, wird die Situation noch bedenklicher, insbesondere für Geringverdiener. Hinzu kommt noch, dass Ersparnisse während der Arbeitslosigkeitsphasen unter Umständen dazu verwendet werden, die notwendigen Ausgaben zu finanzieren. Damit reduzieren sich wiederum die Ersparnisse, die in der Altersphase zur Verfügung stehen. Diese Armutsfalle hat in Deutschland seit dem Jahr 2000 an Bedeutung gewonnen und wird sich in der Zukunft noch verstärken.

F. Herausforderungen in den nächsten zehn Jahren

Der Schwerpunkt der Fiskalpolitik liegt in beiden Ländern auf der Begrenzung der Ausgaben der staatlichen Alterssicherung, unabhängig von der jeweiligen politischen Partei, die die Regierung bildet. Um die Steuerbasis zu verbreitern, ist das Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes, auch bei den älteren Arbeitnehmern, erforderlich. Sowohl politische Entscheidungsträger als auch spezielle Interessengruppen, die massiv die Demontage des staatlichen Alterssicherungssystems betrieben haben²⁴, wünschen eine Ausdehnung privater kapitalfundierter Alterssicherungssysteme. Eine öffentliche Debatte wird benötigt, in der die plumpe Darstellung von „privat ist gut,

²³ „The Pension Credit does not resolve the incentive problems of MIG: instead it spreads them out over a much larger group“; (Brooks et al. 2002: ii).

²⁴ Diese Gruppen sind ebenfalls in der Umwandlung anderer sozialer Sicherungssysteme, wie beispielsweise dem staatlichen Gesundheitssystem, sehr aktiv.

staatlich ist schlecht“ – die in Beziehung zu allen Arten sozialer Absicherung verwendet wird – bloßgestellt wird.

In Deutschland wird in der Diskussion über die Bereitstellung adäquater Renten nicht berücksichtigt, dass sich wesentliche Änderungen auch in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung vollzogen haben, die die Einkommen im Alter beeinflussen. Während sich der Realwert des Einkommens nach dem Übergang in den Ruhestand verringern kann – weil beispielsweise private Renten nicht adäquat indexiert sind –, werden die Gesundheitsausgaben o. ä. mit zunehmenden Alter aufgrund der steigenden Lebenserwartung zunehmen.

Weder betriebliche noch private Renten befinden sich in Großbritannien in einer guten Position, um die Lücke zu füllen, die durch die Reduzierung der staatlichen Renten entstand. Beschäftigte mit einem moderaten Einkommen können grundsätzlich nicht mehr sparen als bisher und es ist fraglich, ob diejenigen, die vermehrt sparen könnten, dieses in Form von unsicheren privaten Alterssicherungsprodukten tun sollten. Die betriebliche Alterssicherung befindet sich auf dem Rückzug, mit Ausnahme des öffentlichen Sektors, und ist für viele Arbeitnehmer nicht vorhanden.

Die Hauptherausforderung in Großbritannien besteht darin, (a) die staatlichen Renten so anzuheben, dass für die Mehrzahl der Rentenempfänger die Bedürftigkeitsprüfung entfällt, (b) die Armutsrate zu verringern und (c) die Einkommensungleichheit im Alter abzuschwächen. Für diejenigen im erwerbsfähigen Alter ist ferner das Vertrauen in adäquate Altersrenten erforderlich, um eine ergänzende Vorsorge überhaupt lohnenswert zu machen. Die Einkommenssituation von Frauen im Alter bedarf dringend Maßnahmen zur Erhöhung der Ansprüche auf Grundrenten. Um dies zu erreichen, ist von einigen eine Staatsbürgerrente vorgeschlagen worden, wohingegen andere die Beibehaltung des beitragsfinanzierten Sicherungssystems bevorzugen. Um den Herausforderungen zu begegnen, müssen vermehrt Ressourcen in das Alterssicherungssystem fließen und die Erwerbstätigkeitsquote muß erhöht werden, beispielsweise durch die Ausdehnung qualitativer und finanziell tragbarer Kinderbetreuungseinrichtungen sowie der Schaffung geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer. Eine lang andauernde Regelung ist erforderlich, um das Vertrauen in die Zuverlässigkeit staatlicher Alterssicherung wiederherzustellen.

Das deutsche Alterssicherungssystem steht vor den gleichen großen Herausforderungen. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit in den nächsten zehn Jahren und darüber hinaus hat höchste Priorität. Die staatlichen Renten basieren hauptsächlich auf der Erwerbstätigkeit. Und eine Altersvorsorge – ob durch staatliche oder private Alterssicherung – ist nur möglich, wenn Personen in der Lage sind zu sparen, um dadurch Ansprüche zu erwerben. Daher ist eine weitere Herausforderung die Gewährleistung von Löhnen, die hoch genug sind, um ein Sparen für die Altersvorsorge zu ermöglichen. Grundsätzlich sollte es für die Individuen möglich sein, den bisherigen Lebensstandard auch während der Ruhestandsphase aufrecht zu erhalten. Die Einkommen aus der Altersvorsorge sollte substantiell höher sein als die offizielle Armutsschwelle.

G. Schlußfolgerungen

Die Alterssicherung in Großbritannien und Deutschland fußt auf entgegengesetzten wohlfahrtsstaatlichen Traditionen, wobei das deutsche System sich stärker auf staatliche Renten stützt. In beiden Ländern wird das staatliche umlagefinanzierte Alterssicherungssystem attackiert, da die

politischen Entscheidungsträger eine weitere Privatisierung vorantreiben. In Großbritannien gilt dies weiterhin, trotz des Verlustes an Glaubwürdigkeit der privaten Altersvorsorgesysteme bei den Arbeitnehmern aufgrund der nachweislichen Fehlfunktionen des Marktes, der Betrugereien und Inkompetenzen. Die Effekte der Zunahme privater Alterssicherung auf Kosten der staatlichen Absicherung sind evident: Eine relativ hohe Altersarmut, insbesondere bei Frauen, eine hohes Maß an Einkommensungleichheit sowie ein Großteil an Rentenbeziehern, die der Demütigung einer Bedürftigkeitsprüfung ausgesetzt sind. Personen im erwerbsfähigen Alter sind nicht in der Lage vernünftig ihre Altersvorsorge zu planen, da sie mit der Armutsfalle konfrontiert sind. Weiterhin sind die Kosten der privaten Alterssicherung in Form von Steuerausfällen eskaliert, wobei die steuerlichen Vergünstigungen den Höchstverdienern zukommen, während gleichzeitig die öffentlichen Mittel, die zur staatlichen Absicherung benötigt werden, reduziert werden. Diese Erfahrung in Großbritannien wird in Deutschland völlig ignoriert. Es besteht eine Übereinstimmung von Politikern, den Massenmedien und vielen Ökonomen hinsichtlich eines stärkeren Ausbaus der privaten kapitalfundierte Alterssicherung²⁵. Politische Entscheidungsträger und viele Ökonomen haben eine Reduzierung der Leistungen der GRV gefordert, um die intergenerationale Gleichheit und die fiskalische Nachhaltigkeit zu fördern (Schmähl, 2005a).

Die Forderung, daß die Alterung einer Gesellschaft einen Wechsel von staatlicher zu privater Altersvorsorge erforderlich macht, ist allerdings auch von Experten im Bereich der Altersvorsorge hinterfragt worden. Einige haben den Aspekt der intergenerationellen Gleichheit aus ethischer Sicht untersucht und kamen zu dem Ergebnis, daß eine gerechte Verteilung zwischen den Generationen besser durch ein staatliches umlagefinanziertes Alterssicherungssystem erreicht werden kann (Schokkaert / Van Parijs 2003). Viele Ökonomen mußten zugeben, daß auch die private Alterssicherung nachteilig durch die demographische Alterung beeinflußt wird. Daher ist es nicht verständlich, wieso die private Alterssicherung einer staatlichen Altersvorsorge vorgezogen wird. Einige Sozialwissenschaftler argumentieren, daß die Krise der staatlichen Altersvorsorge kreiert wurde, um die politischen Entscheidungen als wirtschaftlich zwingend darzustellen (Walker 1990, Vincent 1999). Sie deuten an, daß die Privatisierung durch eine ideologische Opposition gegenüber sozialer Absicherung motiviert ist²⁶.

Für die EU-Staaten, die mit der Förderung der privaten Alterssicherung beginnen, ist es zwar möglich, aber unwahrscheinlich, die Konsequenzen der Privatisierung, wie sie in Großbritannien deutlich zu sehen sind, zu vermeiden. Die Gefahr schwerwiegender Leistungsreduzierungen im staatlichen Alterssicherungssystem und zunehmender privaten Alterssicherung besteht darin, daß es zu einer Zunahme der Altersarmut und stärkerer Einkommensungleichheit im Alter kommt.

²⁵ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003). Diese Strategie wird u. a. in Schmähl (2000) erörtert.

²⁶ „Political ideology has distorted and amplified the macroeconomic consequences of population ageing in order to legitimate anti-welfare policies“; Walker 1990: 377.

Literatur

- Agulnik, P.; Le Grand, J., 1998: „Tax Relief and Partnership Pensions”, *Fiscal Studies* 19(4): 403-428.
- Arber, S., Ginn, J., 2004: „Ageing and gender. Diversity and change”, *Social Trends* 34: 1-14.
- Beveridge, W. H., 1942: *Social Insurance and Allied Services*. Cmd. 5404. London: HMSO.
- Bridgen, P., Meyer, T., 2005: *Towards a 'balanced' approach to pensions reform? Individuals, the state and employers in the restructuring of post-retirement income in the UK*. Working Paper PI-0509. Pensions Institute, Cass Business School, October 2005.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: *Alterssicherung in Deutschland 1999* (ASID 1999). Tabellenband. Forschungsbericht 269/T. Bonn: Eigenverlag.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006: *Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen*. Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland („5. Altenbericht“). Berlin: Eigenverlag.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), 2003: *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission. Berlin: Eigenverlag.
- Bundesregierung, 2005: *Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts und Reichtumsbericht*. Bundestagsdrucksache 15/5015.
- Department of Social Security (DSS), 1998: *A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions*. Cm 4179. London: The Stationery Office.
- Dilnot, A., Kay, J., Moris, C., 1984: *The Reform of Social Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Disney, R., Johnson, P., 1997: „The UK: a working system of minimum pensions?”, in: Siebert, Horst (Hg.), *Redesigning Social Security*. Tübingen: Mohr Siebeck: 207-232.
- Economic Policy Committee, 2003: *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*. EPC/ECFIN/435/03. Brussels: CEC.
- Fachinger, U., 2001: „Materielle Ressourcen älterer Menschen – Struktur, Entwicklung und Perspektiven“, in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.), *Erwerbsbiographien und materielle Lebenssituation im Alter*, Expertisen zum 3. Altenbericht der Bundesregierung, Band 2, Opladen: Leske + Budrich: 131-360.
- Fachinger, U., 2007: „Altersvorsorge in Deutschland: Einige Anmerkungen zu Rentenreformen und Gerechtigkeitsaspekten“, in: Zwengel, Ralf (Hg.), *Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft*. Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen. Essen: Klartext Verlag.

- Fachinger, U, Oelschläger, A., Schmähl, Winfried, 2004: *Die Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen*. Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik, Band 2. Münster – Hamburg – London – New York: Lit-Verlag.
- Falkingham, J., Rake, K., 2001: „Modelling the gender impact of British pension reforms”, in Ginn, J., Street, D., Arber, S. (Hgs.), *Women, Work and Pensions*. Buckingham: Open University Press, 67-85.
- Federal Ministry of Finance, 2005: *Ergebnis der 125. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzungen” vom 10. bis 12. Mai in Berlin*. Referat I A 6, Bundesministerium der Finanzen. Berlin.
- Ginn, J., 2003: *Gender, Pensions and the Lifecourse*. Bristol: Policy Press.
- Ginn, J., 2004: „Rentenpolitik in Großbritannien: Verleugnung und Beschädigung der Solidarität“, *DRV-Schriften* 51: 183-197..
- Government Actuary Department, 2003: *Government Actuary’s Quinquennial Review of the National Insurance Fund*, Cm 6008. London: GAD.
- Government Actuary Department, 2005: *Occupational Pension Schemes 2004*. London: GAD.
- Green, F., Hadjimatheou, G., Smail, R., 1984: *Unequal Fringes: Fringe benefits in the United Kingdom*. London: Bedford Square Press/NCVO.
- Hannah, L., 1986: *Inventing Retirement: the Development of Occupational Pensions in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, P., Conrad, C., Thomson, D., (Hgs), 1989: *Workers versus Pensioners: Intergenerational conflict in an ageing world*. Manchester: Manchester University Press.
- Mercer, W., 2002 „End of the Party”, *Economist*, March 2.
- Murthi, M., Orszag, M., Orszag, P., 2001: „Administrative costs under a decentralised approach to individual accounts: Lessons from the United Kingdom”, in: Holzmann, R., Stiglitz, J. (Hgs), *New Ideas about Old Age Security*. Washington: World Bank/Oxford University Press, 308-335.
- Office for National Statistics (ONS), 2002: *Social Trends 32*. London: The Stationery Office.
- Pensions Policy Institute (PPI), 2003a: *Future Government spending on pensions*. PPI Briefing Note Number 3. London: PPI.
- Pensions Policy Institute (PPI), 2003b: *The Pensions Landscape*. London: PPI.
- Pensions Provision Group (PPG), 1998: *We All Need Pensions - the prospects for pension provision*. London: The Stationery Office.
- Schmähl, W., 1993: „The 1992 Reform of Public Pensions in Germany: Main Elements and some Effects“, *Journal of European Social Policy* 3(1): 39-51.
- Schmähl, W., 1997: „The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities”, in: Rein, M., Wadensjö, E. (Hgs.), *Enterprise and the Welfare State*. Cheltenham, UK - Lyme, USA: Edward Elgar

- Schmähl, W., 1999: „Pension Reforms in Germany: Major Topics, Decisions and Developments“, in: Müller, Katharina, Ryll, Andreas, Wagener, Hans-Jürgen (Hgs.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg Physica Verlag, 91-120.
- Schmähl, W., 2000: „Pay-As-You-Go Versus Capital Funding: Towards a More Balanced View in Pension Policy“, in: Hughes, Gerard, Stewart, Jim (Hgs.), *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Boston – Dordrecht - London: Kluwer, 195-208.
- Schmähl, W., 2001: „Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hgs.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band 2/1: 1945-1949, Die Zeit der Besatzungszonen – Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Bandverantwortlicher: Prof. Dr. Udo Wengst. Nomos: Baden-Baden, 401-459.
- Schmähl, W., 2004: „Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects“, in: Rein, Martin, Schmähl, Winfried, (Hgs.), *Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 153-204.
- Schmähl, W., 2005(a): „'Generationengerechtigkeit' als Begründung für eine Strategie ‚nachhaltiger‘ Alterssicherung in Deutschland“, in: Huber, Gerhard, Krämer, Hagen, Kurz, Heinz D. (Hgs.), *Einkommensverteilung, Technischer Fortschritt und struktureller Wandel*. Marburg: Metropolis, 441-459.
- Schmähl, W., 2005(b): „Einkommenslage und Einkommensverwendungspotential Älterer in Deutschland“, *Wirtschaftsdienst* 85 (3): 156-165.
- Schmähl, W., 2007: *Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz*. ZeS-Arbeitspapier 3/2007. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Schokkaert, E., van Parijs, P., 2003: „Debate on social justice and pension reform“, *Journal of European Social Policy* 13(3): 245-79.
- Shragge, E., 1984: *Pensions Policy in Britain. A Socialist Analysis*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Sinfield, A., 2002: „The cost and unfairness of pension tax incentives“, in: House of Commons Work and Pensions Committee, *The Future of UK Pensions*, Memorandum PEN61, First Report of Session 2002-2003, Volume III, HC 92-III: 300-305.
- Social Protection Committee and the Economic Policy Committee (SPC und EPC), 2002: *Joint report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of coordination*. Brüssel.
- Social Protection Committee – Sub-Group Indicators, o. J.: *Common Indicators Relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions. Progress Report. 2*. Brussels: European Commission.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/2nd_prog_report_pensions_indicators_en.pdf, 30. Dezember 2004.

- Viebrok, H., Himmelreicher, R. K., 2001: *Verteilungspolitische Aspekte vermehrter privater Altersvorsorge*. ZeS-Arbeitspapier 17/2001. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Vincent, J., 1999: *Politics, Power and Old Age*, Buckingham: Open University Press.
- Walker, A., 1990: The economic 'burden' of ageing and the prospect of intergenerational conflict, *Ageing and Society* 10: 377-96.
- Weltbank, 1994: *Averting the Old Age Crisis*. New York: Oxford University Press.